شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول؛
بررسی نظریات شورای نگهبان و دیوان عدالت اداری

بیژن عباسی[1] – علی سهرابلو[2]

دریافت: ۱۳۹۴/۱۰/۲۶
پذیرش: ۱۳۹۵/۰۱/۲۹

چکیده

قانونگذاری در معنای خاص، کارکردی است که در انحصار قوه مقننه قرار می‌گیرد؛ اما در حوزه قانونگذاری به معنای عام آن، واقعیت‌های اجتماعی و سیاسی جوامع موجب می‌گردد که این کارکرد بر عهده نهادهای متعددی قرار گیرد. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اعمال قوه مقننه مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی از طریق مجلس شورای اسلامی است، ولی نهادهایی دیگر نیز در ذیل مجلس شورای اسلامی، صلاحیت‌هایی در عرصه تقنین و وضع قواعد عام‌الشمول و لازم‌الاجرا یافته‌اند. شوراهای محلی یکی از این نهادهاست که مطابق اصول ۶ و ۷ و اصول فصل هفتم قانون اساسی، از کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول برخوردار گشته‌اند. شورای نگهبان در نظریات خویش، کارکرد شوراهای محلی را منحصر به نظارت می‌داند؛ اما در مواردی همچون قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ و قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷، با اتخاذ رویکردی موسع در تفسیر اصول مربوط به شوراهای محلی، کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول را برای نهاد مزبور به رسمیت می‌شناسد. دیوان عدالت اداری نیز بر مبنای قوانین مصوب در این حوزه با قبول این

۱. دانشیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران babbasi@ut.ac.ir
۲. کارشناسی ارشد حقوق عمومی دانشگاه تهران؛ نویسنده مسئول asohrablu@yahoo.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

کارکرد برای شوراهای محلی به تحدیداتی در این رابطه دست یازیده است.

واژگان کلیدی: شوراهای محلی، وضع قواعد عام‌الشمول، تصمیم‌گیری، نظارت، کارکرد.

مقـدمـه

ایفای کارکرد قانونگذاری و وضع قواعد عام‌الشمول با عنایت به اصل تفکیک قوا، بر عهـده قـوه مقننه قرار می‌گیرد و تنهـا ایـن نهـاد اسـت کـه صـلاحیت وضـع قـانون را در اختیـار دارد؛ امـا واقعیت‌های اداره جوامع، تحدیداتی بر این قاعده وارد می‌سازند. به نحوی که نهادهایی دیگر نیـز در این زمینه، عهده‌دار وظایف و اختیاراتی می‌گردند. برای نمونه، قوه مجریه که کارکرد اجرایی را بر اساس اصل تفکیک قوا بر عهده دارد، با قدرت نظام‌نامه‌ای خویش، یکی از بازیگران اصـلی و مهم در وضع قواعد عام و لازم‌الاجرا در جوامع معاصر به شمار می‌رود. البته بایسـتی خاطرنشـان ساخت که وضع قانون به معنای خاص آن که عبارت است از قواعد لازم‌الاجرایی که به تصـویب مجلـس مقننـه رسـیده باشـد (ر. ک: رنـه داویـد، ۱۳۸۷: ۹۴؛ کاتوزیـان، ۱۳۷۸: ۱۷۰)، تنهـا در صلاحیت پارلمان می‌باشد. اما در وضع قوانین به معنای عام آن، یعنی وضـع و تصـویب قواعـد و مقررات عام و کلـی کـه از قـدرت ضـمانت اجـرا برخوردارنـد (جعفـری لنگـرودی، ۱۳۸۷: ۵۱۷؛ فلاح‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۳۶)، نهادهایی دیگر نیز مدخلیت می‌یابند. در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مطابق اصل ۵۸ قانون اساسی، اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسـلامی است و بر اساس اصل ۵۹ قانون اساسی نیز اعمال قوه مقننه در مسـائل بسـیار مهـم اقتصـادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی به طور مستقیم و از طریـق آرای مـردم اسـت ؛ امـا مقـنن اساسـی علاوه بر مجلس شورا، نهادهای دیگری همچون هیأت وزیران و مجلس خبرگان (تنها در حـوزه وظایف و اختیارات این شورا) را نیز عهده‌دار و ذی‌صلاح در وضع قواعد و مقررات کلی و الـزام‌آور دانسته است. از دیگر نهادهایی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، بـرای وضـع قواعـد عام‌الشمول و یا به عبارتی وضع قانون در معنای عام آن، ذی‌صلاح شـناخته شـده‌اند، شـوراهای محلی هستند که مطابق اصول متعدد قانون مزبور، از این کارکرد برخوردار گشته‌اند.

کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول توسط شوراهای محلی مورد مناقشه حقوقدانان و صاحب‌نظران بوده است. برخی با استناد به انحصار صلاحیت وضع قانون به مجلس شورای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

اسلامی و اصل تفکیک قوا، منکر این کارکرد برای دیگر نهادها، از جمله شوراهای محلی گشته‌اند و کارکرد این نهاد را منحصر به نظارت و مشورت دانسته‌اند (عمیدزنجانی، ۱۳۸۷: ۷۴–۷۵ و ۱۹۳؛ گرجی، ۱۳۸۸: ۱۱۸). برخی دیگر نیز با عنایت به اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای محلی در نظام حقوقی کشورمان، صلاحیت قاعده‌گذاری این نهاد را در عداد کارکردهای تصمیم‌گیری شوراهای محلی معنا نموده‌اند (رستمی و حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۴۶؛ رضایی زاده، ۱۳۹۰: ۱۸۰–۱۸۱). در مقابل این دو گروه، برخی معتقدند شوراهای محلی صلاحیت قانونگذاری در مفهوم عام آن را دارا هستند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۸۷: ۱۰۹–۱۱۰). در باب گروه نخست، چنان‌چه پیش‌تر اشاره گردید صلاحیت شوراهای محلی در وضع قواعد عام و لازم‌الاجرا، در حوزه قانونگذاری به معنای عام آن صورت می‌پذیرد و این کارکرد برای برخی نهادها از جمله شوراهای محلی در قانون اساسی به رسمیت شناخته شده است. شکی نیست که قانون مصوب مجلس شورای اسلامی در مرتبه‌ای بالاتر از قوانین و مقررات مصوب نهادهای فوق‌الذکر قرار می‌گیرد و بر آنها رجحان دارد؛ اما این امر، صلاحیت وضع قواعد عام‌الشمول را که در قانون اساسی و قوانین عادی برای شوراهای محلی مقرر گردیده است منتفی نمی‌سازد. اما در باب نظر گروه دوم، بایستی بیان داشت که کارکرد قانونگذاری و تصمیم‌گیری معنایی متفاوت از یکدیگر دارند که باید مورد توجه قرار گیرد. تصمیم‌گیری را در علم مدیریت به انتخاب یک راه از بین راه‌های مختلف (الوانی، ۱۳۷۸: ۸۶)، انتخاب یک راه‌حل از میان چند حالت موجود و فرایند شناسایی، تعریف و تشخیص مسائل، یافتن شیوه‌های گوناگون برای حل مسائل، ارزیابی راه‌حل‌های ارائه شده و انتخاب بهترین شیوه یا راه‌حل (ایران نژاد پاریزی و ساسان گهر، ۱۳۷۱: ۲۱۲) تعریف نموده‌اند. در حقوق عمومی نیز تصمیم را به یک عمل حقوقی اداری که مقامات اداری با کاربست آن روابط حقوقی موجود یا به بیان بهتر، وضعیت حقوقی پیشین را تغییر می‌دهند (Rivero(J), 1992: p 79 به نقل از: گرجی، ۱۳۹۳: ۱۰۲) تعریف نموده‌اند. ولی مفهوم تصمیم در حقوق اداری محل بحث است. برخی تصمیم را دارای ماهیت خاص و انفرادی می‌دانند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۱، ج ۲: ۲۸–۲۹) و برخی دیگر با تقسیم‌بندی تصمیمات اداری به عام(شامل اقدامات عام‌الشمول و انفرادی) و خاص(اقدامات انفرادی)، تصمیمات شوراهای محلی را در جرگه تصمیمات عام به شمار می‌آورند (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۳۱۳–

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۳۱۴ و ۳۳۱) که می‌تواند هم در قالب اقدامات عام‌الشمول همچون آیین‌نامه‌ها و هم در قالب اقدامات انفرادی تبلور یابد. آنچه که امروزه بیشتر از معنای تصمیم‌گیری برداشت می‌گردد و هرگاه که سخن از این مفهوم می‌رود، منظور است، اقدامات انفرادی است که در نظام حقوق اداری موضوعیت می‌یابد. این در حالی است که قانونگذاری به معنای وضع قواعد و مقررات عام و کلی که از قدرت ضمانت‌اجرا برخوردار هستند معنا می‌گردد و اختیارات و صلاحیت‌هایی که برای شوراهای محلی مقرر گردیده است در موارد متعددی به وضع مقررات عام اشاره می‌نماید که جدای از ماهیت انفرادی تصمیم‌گیری است. برای نمونه، اختیار وضع آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری و تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از جهت بهداشت و آسایش عمومی و زیبایی شهر و لوایح برقراری و لغو عوارض، صلاحیتی نیست که بتوان آن را در حوزه اختیارات تصمیم‌گیری دسته‌بندی کرد. این اختیارات در حوزه کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول (تقنین به معنای عام آن) قرار داشته و بی‌شک در مرتبه‌ای پایین‌تر از قانون مصوب مجلس شورای اسلامی قرار می‌گیرند. با این مقدمه، به منظور نیل به تحلیلی جامع در رابطه با کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، پس از بررسی این کارکرد در اصول قانون اساسی(گفتار نخست) به مطالعه و تبیین این کارکرد در نظریات و آرای شورای نگهبان (گفتار دوم) و دیوان عدالت اداری (گفتار سوم) پرداخته خواهد شد.

۱. شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول در اصول قانون اساسی

چنان‌چه در مقدمه اشاره گردید، بسیاری کارکرد شوراهای محلی را منحصر به نظارت و مشورت می‌دانند و قائل به کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول برای این نهاد نیستند؛ اما بررسی دقیق در این رابطه، نمایانگر این امر است که شوراهای محلی بنابر اصول متعدد قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از کارکرد مزبور برخوردار گشته‌اند. این موضوع را می‌توان در اصول کلی فصل اول و همچنین اصول فصل هفتم قانون اساسی مشاهده نمود که در مبحث پیش‌رو مورد بررسی واقع خواهد شد.

اصول ۶ و ۷ و ۱۲ در مقام بیان کلیات مربوط به شوراهای محلی، قواعدی را مقرر می‌دارند که توجه دقیق به آنها تبیین‌کننده کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول و به عبارتی، کارکرد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

قانونگذاری در معنای عام این نهاد خواهد بود. اصل ششم با بیان «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود، از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر اینها یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد»، انتخاب اعضای شوراهای محلی را یکی از اصولی دانسته است که امور کشور بر اساس آن اداره می‌شود. مطابق اصل هفتم نیز شوراهای محلی از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. در اصل دوازدهم نیز مقنن اساسی از صلاحیت وضع مقررات محلی توسط شوراهای محلی در حدود اختیارات آنها بر طبق مذاهب اسلامی که پیروان آن در منطقه مزبور اکثریت دارند، سخن به میان آورده است. نیازی به تذکر نخواهد بود که فلسفه شوراهای محلی، اداره امور محلی توسط این شوراها است و در صورتی که نهاد مزبور نقشی در اداره امور محلی نداشته باشد، فلسفه وجود آن زیر سؤال خواهد رفت. بر همین اساس است که مقنن اساسی کشورمان در اصل هفتم، این شوراها را از ارکان اداره کشور به شمار می‌آورد که با عنایت به ماهیت این شوراها، این اداره، منصرف به امور محلی می‌باشد. ایرادی که در این میان توسط برخی محققان بیان گردیده است، این است که اداره امور محلی توسط شوراهای محلی و رکن بودن این نهاد در اداره امور کشور، مستلزم شناسایی حق وضع قواعد عام‌الشمول برای این شوراها نخواهد بود؛ چرا که «شوراهای محلی از طریق تصمیم‌گیری (اصل هفتم) به هدایت و نظارت بر اداره امور محلی (اصل یک‌صدم) می‌پردازند و این امر با صلاحیت قانونگذاری (هرچند در سطح محلی) متفاوت است» (رستمی و حسینی‌پور اردکانی، ۱۳۹۲: ۴۶). در مورد اصل ۱۲ نیز بیان گردیده است که در این اصل مقررات محلی به اختیارات شوراها محدود شده و اختیارات و صلاحیت شوراهای محلی مطابق قانون اساسی و قوانین عادی محدود به نظارت بر اداره امور می‌باشد (همان، ص ۴۶). در پاسخ باید اظهار داشت که مقنن اساسی در اصول کلی، در مقام بیان جایگاه و کارکرد شوراهای محلی مقرر می‌دارد که این شوراها از ارکان اداره امور کشور هستند (اصل هفتم). در فصل اصول کلی، هیچ تحدیدی بر کارکرد شوراها به نظارت صورت نپذیرفته و اتفاقاً برعکس، در اصل ۱۲ این فصل، از صلاحیت قاعده‌گذاری شوراهای محلی سخن به میان آمده است. همچنین متن و مفاد اصل هفتم بر شمول اداره امور کشور بر صلاحیت وضع قواعد عام‌الشمول حکایت دارد. این امر در مذاکرات مجلس نهایی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

بررسی قانون اساسی نیز مورد توجه قانونگذاران بوده است، بدین نحو که سخن از شمول این اصل بر کارکرد قانونگذاری و وضع قواعد عام‌الشمول به میان آورده‌اند (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۸۵ و ۳۸۷). همچنین در اصول فصل هفتم که به بیان جزئیات شوراهای محلی اختصاص یافته است، کارکرد این شوراها به نظارت در اداره امور محدود و منحصر نگشته است. این نکته مهمی است که بایستی در تفسیر قانون اساسی، اصول به صورت هماهنگ مورد توجه قرار گیرند. در تفسیر شوراهای محلی نیز می‌باید اصول فصل هفتم در کنار یکدیگر و به همراه اصول کلی ۶ و ۷ و ۱۲ تفسیر گردند. بسیاری از محققان تنها با ملاحضه اصل یک‌صدم، حکم به نظارتی بودن کارکرد و ماهیت شوراهای محلی داده‌اند (عمید زنجانی، ۱۳۸۷: ص ۷۵؛ گرجی، ۱۳۹۳: ص ۲۵۸–۲۵۹). در حالی که اصل یک‌صدم قانون اساسی که از نظارتی بودن شوراها نام می‌برد، فقط به یک بعد از کارکرد این شوراها اشاره می‌نماید؛ چرا که مساله نظارت یکی مهم‌ترین عناصر در نظام حقوق اساسی است و مقنن اساسی کمال توجه را به این مسأله مبذول داشته است و این امر نافی دیگر کارکردها برای شوراهای محلی نیست. در واقع مقنن با ذکر کارکرد نظارتی شورا سعی در تأکید و برجسته‌سازی آن به علت نقش مهم و تأثیرگذار عنصر نظارت داشته است و نه اینکه شورا ها را محدود به نظارت نماید و این امر با دقت در سایر اصول قابل مشاهده است. اصل یک‌صد و سوم به صراحت حق ابتکار قانونگذاری را برای شورای‌عالی استان‌ها مقرر می‌دارد. همچنین در اصل یک‌صد و یکم، کارکرد مشورتی این نهاد مقرر می‌گردد. به واقع، نظارت، مشورت، قانونگذاری و تصمیم‌گیری در مجموع ارکان اداره امور کشور را تشکیل می‌دهند و همه این کارکردها برای شوراهای محلی مورد شناسایی قرار گرفته است. این موضوع نیز به نوعی در مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در بحث پیرامون اصل ششم با تقسیم‌بندی اداره امور کشور به اجرائیات و وضع مقررات، مورد توجه برخی اعضا بوده است (اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۴، ج ۱: ۳۸۵ و ۳۸۷).

همچنین این بیان که قوانین عادی که محدوده اختیارات شوراهای محلی به آنها ارجاع گردیده است، صلاحیت‌های شوراهای محلی را به نظارت منحصر ساخته‌اند، صحیح نیست. در قوانین عادی به ویژه قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ صلاحیت‌های متعددی برای شوراهای محلی مقرر گردیده است که نشان از کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول این نهاد دارد. برای نمونه می‌توان به مواردی همچون تصویب آیین‌نامه پیشنهادی شهرداری، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن، تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از جهت بهداشت و آسایش عمومی و زیبایی شهر، وضع مقررات لازم برای ایجاد و اداره میدان های عمومی توسط شهرداری برای فروش مایحتاج عمومی توسط شورای شهر (ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱) اشاره نمود که بی‌شک در حوزه صلاحیت‌های تصمیم‌گیری جای نمی‌گیرند.

بنابراین کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول یا به عبارتی، کارکرد قانونگذاری در معنای عام آن، برای شوراهای محلی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از اصول متعدد آن قابل استنباط است. این امری است که مورد قبول تلویحی و تدریجی شورای نگهبان به عنوان مفسر قانون اساسی قرار گرفته است و همچنین دیوان عدالت اداری آرایی در این زمینه صادر نموده است که در مباحث بعدی آرا و نظریات آنها مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

۲. شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول در نظریات شورای نگهبان

نکته مهم در مطالعات و بررسی‌ها از کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول توسط شوراهای محلی رویه شورای نگهبان است. این شورا به عنوان مفسر قانون اساسی می‌تواند با رویکردی مصلحت‌اندیشانه به تفسیر موسع از اصول مربوط به شوراهای محلی دست یازد و اختیارات شوراهای محلی را منحصر به نظارت نداند و یا برعکس، با تفسیری مضیق اختیارات شوراهای مزبور را در قالب نظارت محصور نماید. آنچه که عمدتاً از رویه این شورا در این رابطه برداشت می‌شود، حرکت در راستای رویکرد دوم و انحصار اختیارات شوراهای محلی به وظایف نظارتی است؛ اما در موارد متعددی نیز شورای نگهبان با عبور از این رویکرد، کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول را برای شورای محلی به صورت تلویحی به رسمیت شناخته است. در ادامه به بررسی این رویکردها پرداخته خواهد شد. لازم به ذکر است که شورای نگهبان تا کنون نظری تفسیری درباره اصول مربوط به شوراهای محلی ارائه ننموده است و رویکرد این شورا از نظریات شورای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

مزبور در تطبیق قوانین، استخراج خواهد شد.

۱-۲. رویکرد شورای نگهبان به انحصار کارکرد شوراهای محلی به نظارت

چنان‌چه پیش‌تر اشاره گردید، انحصار کارکرد شوراهای محلی به نظارت، امری است که بسیاری بـر آنند. این نظر در آرا و نظریات شورای نگهبان نیز نمود واضحی داشته است و در بسیاری از مـوارد و موضوعات بر این اساس، نظر داده است که در این زمینه می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. نظریه شماره ۵۵۱۱ مورخ ۱۳۶۱/۷/۱ شورای نگهبان در خصوص طرح تشکیل شوراهای اسلامی کشور مصوب ۱۳۶۱/۶/۱۰ مجلس شورای اسلامی:

- بند ۱۰ ماده ۱۹ که اجازه می‌دهد شوراها حفظ امنیت حوزه فعالیت خود را به عهده می‌گیرند؛ چون خارج از اموری است که اصل ۱۰۰ قانون اساسی بر عهده شوراها قرار داده است به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مغایر قانون اساسی است .
- بند ۱۶ ماده ۱۹ که اجازه انجام امور خیریه و تأسیس صندوق قرض‌الحسنه را به شوراها به عنوان اختیارات قانونی تفویض کرده است، به نظر اکثریت اعضا مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد.
- بند ۱۷ ماده ۱۹ که سعی در رفع اختلافات مردم و اصلاح ذات‌البین را جزء وظایف و اختیارات شورا قرار داده به نظر اکثریت اعضا مغایر اصل ۱۰۰ شناخته شد .
- بند ۱ ماده ۲۶ که نظارت و همکاری با مسئولین اجرایی در امور امنیتی را جزء وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی قرار داده به نظر اکثریت اعضای شورا مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد.
- بند ۳ ماده ۳۵ که سعی در رفع اختلافات را به عهده شورای شهر می‌گذارد به علت اینکه خارج از وظایف و اختیارات تعیین شده در اصل ۱۰۰ می‌باشد به نظر اکثریت اعضای شورای نگهبان مغایر با قانون اساسی شناخته شد (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۶۷–۵۶۸).

شورای نگهبان در رابطه با این طرح که منتج به اولین قانون مصوب مجلس شورای اسلامی درباره شوراهای محلی می‌گردد، انحصار وظایف شوراهای محلی به نظارت (در امور رفاهی، عمرانی و اقتصادی و ...) را در نظر دارد و بر اساس آن، نظر می‌دهد. اما عدم انسجام در نظریات شورا در این زمینه در مواردی مشهود است. چنان‌چه، حفظ امنیت مندرج در بند ۱۰ ماده ۱۹ طرح

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

فوق‌الذکر را مغایر وظایف نظارتی شوراهای محلی می‌داند؛ اما در همین بند، پخش مواد سوختی و ارزاق عمومی، آمار گیری و تحقیقات محلی را مغایر وظایف نظارتی این نهاد نمی‌داند. به عبارتی نکته قابل توجه در این باره، عهده‌دار شدن شوراهای محلی در امور اجرایی است که شورای نگهبان، فقط یکی از مصادیق این امور را به دلیل مغایرت با وظایف نظارتی شوراهای محلی مورد ایراد قرار می دهد، ولی دیگر موارد اجرایی را مغایر اصول قانون اساسی اعلام نمی‌دارد.

۲. نظریه شماره ۸۱/۱۰/۱۸۱۰ مورخ ۱۳۸۱/۸/۱۵ شورای نگهبان در خصوص طرح یک فوریتی اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و اختیارات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۱/۷/۱۷ مجلس شورای اسلامی:

- اطلاق نظارت موضوع ماده ۱ چون شامل مواردی غیر از همکاری مردم می‌گردد از این جهت نیز مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد .
- در بندهای ۲ و ۳ ماده ۲۸ صرفاً برخی از اشخاص به واسطه مقام و شغل خود از داوطلب شدن برای عضویت در شوراهای اسلامی محرومند. به عبارتی غالب اشخاص صاحب منصب و مقامات و مدیران دولتی برای عضویت در شوراها منعی ندارند، در صورتی که مطابق اصل یک‌صدم شوراهای مردمی وظایف نظارتی موضوع این اصل را به عهده دارند و مدیران و مسئولین عهده دار اداره امور هستند. بنابراین شورای متشکل از مدیران و مسئولین به معنای نفی نظارت شوراهای مردمی است لذا بندهای مذکور مغایر اصل یک‌صدم قانون اساسی شناخته شد .
- بندهای ۸ و ۱۶ و ۱۷ ماده ۶۸ موضوع ماده (۴۰) مصوبه از امور زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل یک‌صدم می‌باشد، لذا بند مذکور مغایر این اصل شناخته شد (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۷۰-۵۷۳).

در این نظریه، شورای نگهبان به صراحت، وظایف و اختیارات شوراهای محلی را محدود و منحصر به نظارت (در امور رفاهی، عمرانی، اقتصادی و ...) اعلام می‌کند.

۳. نظریه شماره ۸۱/۳۰/۲۰۲۲ مورخ ۱۳۸۱/۹/۱۹ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۱/۸/۲۹ مجلس شورای اسلامی:

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

• ذیل بند (ک) ماده ۶۸ موضوع ماده ۳۷ مصوبه چون زائد بر وظایف نظارتی موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی است؛ لذا این بند از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد.

۴. نظریه شماره ۸۲/۳۰/۳۵۰ مورخ ۱۳۸۲/۴/۱۴ شورای نگهبان در خصوص لایحه اصلاح مواد ۱ و ۲ و ۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۸۲/۳/۲۰ مجلس شورای اسلامی:

• شوراهای موضوع اصل ۱۰۰ قانون اساسی وظیفه نظارتی دارند، چون نظارت در ماده ۱ ذکر نشده است لذا این ماده از این جهت مغایر اصل مذکور شناخته شد .

۵. نظریه شماره ۸۷/۳۰/۲۵۶۶۹ مورخ ۱۳۸۷/۲/۷ شورای نگهبان در خصوص طرح اصلاح لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۷ مجلس شورای اسلامی:

• در ماده ۱ واگذاری تشخیص امور مذکور به شورای اسلامی شهر، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد.

• واگذاری تشخیص مصادیق و ضوابط و چگونگی اجرای این ماده و تبصره آن به شورای اسلامی شهر، مغایر اصل ۱۰۰ قانون اساسی شناخته شد (موسی‌زاده و همکاران، ۱۳۹۱: ۵۷۴–۵۷۸).

مشاهده می‌شود که رویکرد شورای نگهبان در ارتباط با وظایف و صلاحیت‌های شوراهای محلی، انحصار این اختیارات به نظارت در امور رفاهی، عمرانی، اقتصادی، فرهنگی و ... محل می‌باشد. این رویکرد در ابتدا چندان مصرح نیست؛ اما به تدریج در نظریات شورا مورد تصریح و تأکید قرار می‌گیرد.

۲-۲. گرایش به توسعه کارکردهای شوراهای محلی

شورای نگهبان، در موارد متعددی اختیارات و وظایفی در حوزه‌هایی غیر از نظارت را برای شوراهای محلی به رسمیت شناخته است که حاکی از توجه این نهاد، به تفسیر و رویکرد موسع و مصلحت‌اندیشانه از اصول قانون اساسی مربوط به شوراهای محلی دارد. نکته‌ای که بایستی مورد توجه قرار گیرد این است که فلسفه ایجاد و استقرار شوراهای محلی، اداره امور محلی است و اداره امور نیز موارد متعددی از قانونگذاری و اجرا و ... را در بر می‌گیرد. و بر همین اساس است که مقنن اساسی در اصل هفتم، این شوراها را از ارکان اداره کشور می‌داند. شورای نگهبان نیز هرچند به انحصار این شوراها به نظارت عقیده دارد؛ اما آگاه است که محدود کردن این شوراها

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

به نظارت، حیات این نهاد را متزلزل می‌سازد، چرا که ایـن شـوراها در اداره امـور محلـی نـاتوان خواهند بود و بی‌شک این امری نخواهد بود که مقنن اساسی در نظر داشته است. بر ایـن اسـاس است که شورای نگهبان با عنایت به رویکرد موسع، کارکردهای شوراهای محلی به ویژه کـارکرد وضع قواعد عام‌الشمول را در کنار کارکرد نظارتی مورد تأیید قرار می‌دهد. این رویکرد در وظـایف و اختیارات مقرر بر عهده شوراهای محلی در قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی که به تأییـد این شورا رسیده است، مشهود می‌باشد. به عبارتی شورای نگهبان بـا تأییـد ایـن قـانون و سـایر قوانینی که در این رابطه وظایفی بر عهده شوراهای محلی مقرر سـاخته‌اند، بـه صـورت تلـویحی کارکرد مزبور را برای این شوراها به رسمیت شـناخته اسـت. از جملـه ایـن اختیـارات و وظـایف می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

تصویب آیین‌نامه‌های پیشنهادی شهرداری پس از رسیدگی به آنها با رعایت دستورالعمل‌های وزارت کشور (بند ۹)، تصویب بودجه، اصلاح و متمم بودجه و تفریغ بودجه سالانه شهرداری و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با رعایت آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و همچنین تصویب بودجه شورای شهر (بند ۱۲)، تصویب اساسنامه مؤسسات و شرکت‌های وابسته به شهرداری با تأیید و موافقت وزارت کشور (بند ۱۵)، تصویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن با درنظر گرفتن سیاست عمومی دولت که از سوی وزارت کشور اعلام می‌شود (بند ۱۶)، تصویب مقررات لازم جهت اراضی غیرمحصور شهری از نظر بهداشت و آسایش عمومی و عمران و زیبایی شهر (بند ۲۰)، وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری (بند ۲۲)، تصویب نرخ خدمات ارائه شده توسط شهرداری و سازمان‌های وابسته به آن با رعایت آیین‌نامه مالی و معاملات شهرداری‌ها با رعایت مقررات قانونی مربوط (بند ۲۶ اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)، تصویب نرخ کرایه وسایط نقلیه درون شهری (بند ۲۷ اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)، وضع مقررات لازم برای ایجاد و اداره میدان‌های عمومی توسط شهرداری برای فروش مایحتاج عمومی با رعایت مقررات موضوعه (بند ۲۸)، وضع مقررات لازم در مورد تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های ذی‌ربط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی، هنری، بازرگانی و غیره با رعایت مقررات قانونی مربوط (بند ۲۹ اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷)، توسط شورای شهر (ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱). وضع عوارض متناسب با تولیدات و درآمدهای اهالی به منظور تأمین بخشی از هزینه‌های خدماتی و عمرانی مورد نیاز شهر طبق آیین‌نامه مصوب هیأت وزیران توسط شورای شهر (ماده ۷۷ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران اصلاحی ۱۳۸۶/۸/۲۷) . این قانون در موارد بسیاری به صراحت از وضع قوانین هرچند به صورت جزئی و محدود نام می‌برد. چنان‌چه وضع مقررات مربوط به ایجاد و اداره میدان‌های عمومی به صراحت نشان از اختیارات قانونگذاری در معنای عام آن، توسط شوراهای محلی در قانون شوراها دارد. این شناسایی هرچند به صورت جزئی است؛ اما نمی‌توان منکر وجود آن شد. از سوی دیگر، در این قانون در مواردی از وضع قانون در کنار امر نظارت نام می‌برد؛ برای نمونه، وضع مقررات و نظارت بر حفر مجاری و مسیرهای تأسیسات شهری که نشان‌دهنده این امر است که قانونگذار به جدایی این دو مفهوم توجه داشته است و شورای نگهبان با ملاحظه تمامی این موارد، این کارکردها را برای شورای شهر، تأیید نموده و به رسمیت می‌شناسد.

از دیگر موارد می‌توان به قانون مالیات بر ارزش مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ افزوده اشاره نمود که در ماده ۵۰ بیان می‌دارد: «برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می باشد». همچنین بر اساس تبصره ۱ ماده فوق: «شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظف‌اند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند». این ماده نیز بر صلاحیت شورای شهر و همچنین شورای بخش برای برقراری عوارض محلی مقرر در قانون شوراها تأکید نموده است.

در این رابطه همچنین می‌توان به قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴/۴/۱۱ و اصلاحات متعاقب اشاره نمود که کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول انجمن شهر به عنوان شورای محلی شهر در آن مقرر است. بسیاری از این مواد با تصویب قانون شوراها مورد نسخ قرار گرفته‌اند که

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

می‌توان به بند ۲ ماده ۴۵ این قانون (تصویب بودجه شهرداری و مؤسسات وابسته) که در بند ۱۲ ماده ۷۱ قانون شوراها با افزودن تصویب بودجه شورای شهر نسخ گردیده است؛ بند ۸ ماده ۴۵ این قانون (تصویب لوایح عوارض) در بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون شوراها با افزودن شرط در نظر گرفتن سیاست عمومی دولت نسخ گردیده است؛ بند ۱۲ این ماده (وضع مقررات و نظارت بر حفر مجرا برای فاضلاب شهر یا لوله آب و برق و تصویب قراردادهای مربوط) در بند ۲۲ ماده ۷۱ قانون شورا با بیان وضع مقررات مربوط به تأسیسات شهری مورد نسخ قرار گرفته است و بند ۱۸ ماده ۴۵ قانون مزبور (تصویب مقررات لازم برای اراضی غیر محصور شهری) که در بند ۲۰ ماده ۷۱ قانون شوراها عیناً تکرار شده است، اشاره نمود. مورد دیگر که در بند ۱۶ ماده ۴۵ قانون شهرداری‌ها مقرر گشته است، تصویب مقررات برای تنظیم آب‌های شهر و اجاره و استیجار آب‌هایی که برای مصرف شهر ضروری است و جلوگیری از تجاوز به قنوات شهری است که ظاهراً با تصویب قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹/۱۰/۱۶ از حیطه صلاحیت‌های شوراهای شهر خارج شده است.

مورد دیگر آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ و اصلاحات متعاقب است که برخی مقررات در این زمینه بیان داشته است. مورد نخست صلاحیت تصویب بودجه شهر است که در ماده ۲۳ آیین‌نامه مزبور بر عهده انجمن شهر قرار گرفته است. همچنین مواد ۲۹ و ۳۰ از وضع عوارض (عمومی و اجتماعی- بند ۱ و ۲ ماده ۲۹) و بهای خدمات (ماده ۳۰) بر اساس دستورالعمل‌های وزارت کشور سخن می‌گویند.

در خاتمه این مبحث همچنین می‌بایست به نظریات شورای نگهبان در خصوص موارد ارجاعی از سوی دیوان عدالت اداری اشاره نمود که در مواردی کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی را مورد تأیید قرار داده است. در این رابطه می‌توان به نظریه شماره ۳۴۲۵ فقهای شورای نگهبان مورخ ۱۳۶۷/۱۲/۱۴ اشاره کرد که در خصوص اخذ عوارض پذیره توسط شهرداری بیان می‌دارد: «با توجه به اینکه جعل عوارض شهری از اختیارات شورای شهر و قائم‌مقامی آن است فلذا مجرد اخذ عوارض پذیره به نحو عادلانه با موازین شرع مغایرت ندارد» (مرکز تحقیقات شورای نگهبان، ۱۳۸۴: ۷۹-۸۰). در نظریه شماره ۴۴۷۱ مورخ ۱۳۷۲/۲/۵ نیز فقهای شورای نگهبان در پاسخ به استعلام هیأت عمومی دیوان مبنی در ارتباط با درخواست

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

ابطال مصوبه قائم مقام شورای شهر تهران مبنی بر اخذ ده درصد مبلغ قرارداد از سالن‌های پذیرایی به عنوان عوارض به استناد انتقال این عوارض به مشتریان و در نتیجه افزایش هزینه‌های ازدواج، وضع این عوارض توسط شورای شهر را مغایر شرع نمی‌داند (همان، ص ۲۵۵). همچنین در نظریه شماره ۷۱۰۹ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۰ فقهای شورای نگهبان در پاسخ به درخواست ابطال مصوبه شهرداری تبریز مبنی بر اخذ عوارض اعلام می‌دارند که در صورتی که قائم مقام شورای شهر تبریز از لحاظ قانونی حق وضع عوارض داشته باشد، این مصوبه خلاف موازین شرع نیست (همان، ص ۶۴۷). در نتیجه مشهود است که فقهای شورای نگهبان اخذ عوارض توسط شورای شهر را که مصادق بارزی از وضع قواعد عام‌الشمول است، خلاف موازین شرعی نمی‌دانند و این در راستای رویکرد این شورا در توسعه کارکردهای شوراهای محلی و شناسایی کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول برای این نهاد می‌باشد.

۳. شوراهای محلی و کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول در آرای دیوان عدالت اداری

کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول که در مواد قانونی مربوطه برای شوراهای محلی پیش‌بینی و مقرر گردیده است، در آرای دیوان نیز نمود یافته است. دیوان شکایت افراد در رابطه با این موضوع را پذیرفته و درباره آنها حکم صادر نموده است. در مبحث پیش‌رو، با نگاهی مختصر به پذیرش کارکرد فوق‌الذکر در رویه دیوان، به بررسی تحدیدات وارده بر این کارکرد شوراهای محلی در آرا و نظریات دیوان پرداخته خواهد شد.

۱-۳. پذیرفتن کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی

چنان‌چه پیش‌تر خاطر نشان گشت، کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول برای شوراهای محلی در قانون اساسی و قوانین عادی مقرر گردیده و مستقر گشته است. بنابراین پذیرفته‌شدن این کارکرد شوراهای محلی از سوی دیوان عدالت اداری، امری مسلم است. دیوان بر مبنای قانون به قضاوت می‌پردازد و هنگامی که قانون، کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول را برای شوراهای محلی مقرر ساخته است، به تبع آن، دیوان نیز آن را مورد قبول قرار می‌دهد. به نوعی می‌توان بیان داشت اثبات عنوان این گفتار نیز در گفتار آتی صورت گرفته است. دیوان با پذیرش کارکرد وضع

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی، با عنایت به قوانین مصوب در این حوزه، بـه تحدیـد و تقییـد ایـن صـلاحیت پرداختـه اسـت. بـرای نمونـه، مـی‌تـوان بـه رأی شـماره ۲۵۴ الـی ۲۶۰ مـورخ ۱۳۹۲/۴/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود که در مقام ایراد تحدید بـر صـلاحیت قاعده‌گذاری شورای شهر مبنی بر محلی بودن صـلاحیت وضـع و برقـراری عـوارض توسـط آن شورا، کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شورای محلی شهر را به صراحت مورد تأیید قـرار داده و در قسمت نخست رأی صادره بیان می‌کند: «مطابق بند ۱۶ از ماده ۷۱ قانون تشـکیلات، وظـایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شـهرداران اصـلاحی مصـوب سـال ۱۳۷۵، تصـویب لوایح برقراری یا لغو عوارض شهر و همچنین تغییر نوع و میزان آن از جملـه وظـایف شـوراهای اسلامی شهرها است و حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب سـال ۱۳۸۷ دلالت بر این معنی دارد که شوراهای اسلامی شهر برای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند و مجاز به تعیین و تصویب عوارض کشـوری و ملـی نمی‌باشـد» (روزنامـه رسـمی، شـماره ۱۹۹۴۰، مورخ ۱۳۹۲/۵/۲۸: ۳). نمونـه دیگـر ایـن امـر را مـی‌تـوان در رأی شـماره ۲۲۰ مـورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری مشاهده نمود که در قسمت (ب) ایـن رأی مقـرر می‌دارد: «حکم مقرر در تبصره ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ مبنی بر این که شوراهای اسلامی شهر و بخش برای وضع هر یک از عوارض محلی جدید که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظف‌اند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام دارند، دلالت بر این معنی دارد که شـوراهای اسـلامی شـهر بـرای تصویب عوارض محلی صلاحیت دارند و صلاحیت تعیین و تصویب عـوارض کشـوری و ملـی را ندارند» (روزنامه رسمی، شماره ۱۹۶۴۱، مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۸: ۳). مشاهده می‌گردد که دیوان بـا در نظر گرفتن صلاحیت قاعده‌گذاری مقرر در قوانین برای شوراهای محلی، اقدام به تحدیـد آنهـا و نظارت برای عدم تخطی شوراهای مزبور از حدود اختیارات قانونی نموده است.

۲-۳. تقیید و تحدید کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی

دیوان عدالت اداری در موارد متعـددی کـارکرد وضـع قواعـد عام‌الشـمول شـوراهای محلـی بـه خصوص شورای شهر که توسط مقنن به آنها اعطا گردیده است را مورد تحدید و تقیید قـرار داده است. در این تحدیدات وارده بر کارکرد فوق شوراهای محلی، مستمسک عمده دیـوان در اسـتناد

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

به قوانین، مواد ۵۰ و ۵۲ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷/۲/۱۷ و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۱/۳ بوده است که مقرر می‌دارند: «مطابق ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده: برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات که در این قانون، تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است، همچنین برقراری عوارض به درآمدهای مأخذ محاسبه مالیات، سود سهام شرکت‌ها، سود اوراق مشارکت، سود سپرده گذاری و سایر عملیات مالی اشخاص نزد بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی مجاز، توسط شوراهای اسلامی و سایر مراجع ممنوع می‌باشد». همچنین بر اساس تبصره یک ماده فوق: «شوراهای اسلامی شهر و بخش جهت وضع هر یک از عوارض محلی جدید، که تکلیف آنها در این قانون مشخص نشده باشد، موظف‌اند موارد را حداکثر تا پانزدهم بهمن ماه هر سال برای اجرا در سال بعد، تصویب و اعلام عمومی نمایند» و مطابق تبصره ۳ این ماده: «قوانین و مقررات مربوط به اعطای تخفیف یا معافیت از پرداخت عوارض یا وجوه به شهرداری‌ها و دهیاری‌ها ملغی می‌گردد» و بر اساس ماده ۵۲: «از تاریخ لازم الاجرا شدن این قانون، قانون اصلاح موادی از قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و چگونگی برقراری و وصول عوارض و سایر وجوه از تولید کنندگان کالا، ارائه‌دهندگان خدمات و کالاهای وارداتی مصوب ۱۳۸۱ و اصلاحیه‌های بعدی آن و سایر قوانین و مقررات خاص و عام مغایر مربوط به دریافت هر گونه مالیات غیر مستقیم و عوارض بر واردات و تولید کالاها و ارائه خدمات لغو گردیده و برقراری و دریافت هر گونه مالیات غیر مستقیم و عوارض دیگر از تولید کنندگان و وارد کنندگان کالاها و ارائه دهندگان خدمات ممنوع می‌باشد. حکم این ماده شامل قوانین و مقررات مغایری که شمول قوانین و مقررات عمومی بر آنها مستلزم ذکر نام یا تصریح نام است نیز می‌باشد». هیأت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با عنایت به این قوانین، تحدیداتی را در کارکرد قاعده‌گذاری شورای شهر مقرر ساخته است که به مواردی از آنها در ذیل اشاره خواهد شد .

ممنوعیت وضع عوارض کشوری توسط شورای شهر: این ممنوعیت مستخرج از بند ۱۶ ماده ۷۱ قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵ و ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۳۸۷ است که صلاحیت تصویب لوایح

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

برقراری یا لغو عوارض شهر و تغییر نوع و میزان آن در حوزه محلی را از اختیارات شورای شهر می‌داند. دیوان نیز در آرای بسیاری بر گستره محلی عوارض تعیین شده توسط این شورا تأکید و بر اساس آن حکم داده است. برای نمونه: رأی شماره ۲۵۴ الی ۲۶۰ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۰؛ رأی شماره ۷۲۴ الی ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱؛ رأی شماره ۲۱۹ و ۲۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶؛ رأی شماره ۲ مورخ ۱۳۸۹/۱/۱۶ و رأی شماره ۳۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۴/۳۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

ممنوعیت برقراری حق‌الارض در حریم اماکن و معابر عمومی شهرها توسط شورای شهر: از جمله آرای صادره توسط دیوان در این زمینه می‌توان از رأی هیات عمومی دیوان عدالت اداری به شماره دادنامه ۶۶-۸۶ مورخ ۱۳۹۲/۲/۲ نام برد که تعیین و برقراری عوارض حق الارض را خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای اسلامی شهرها تشخیص داده است. از دیگر آرایی که در رابطه با ممنوعیت وضع حق‌الارض توسط شورای شهر صادر شده است می‌توان به رأی شماره ۲۶۴ مورخ ۱۳۹۴/۳/۱۱ و رأی شماره ۱۵۰۷ الی ۱۵۲۷ مورخ ۱۳۹۳/۱۰/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری اشاره نمود.

ممنوعیت برقراری حق‌النظاره توسط شورای شهر: آرای شماره ۲۷۳ مورخ ۱۳۹۴/۳/۳۰، رأی شماره ۶۶۴ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱، این هیأت مبنی بر ممنوعیت وضع عوارض حق‌النظاره دفاتر مهندسی توسط شورای شهر، بدین استدلال که وضع عوارض بر درآمد حق‌النظاره مهندسان از این حیث که از مصادیق ارائه خدمت و مأخذ محاسبه مالیات مندرج در ماده ۵۰ قانون مالیات بر ارزش افزوده است و بر مبنای ماده ۵۲ قانون فوق، برقراری هر گونه عوارض و سایر وجوه برای انواع کالاهای وارداتی و تولیدی و همچنین ارائه خدمات در این قانون که تکلیف مالیات و عوارض آنها معین شده است و برقراری عوارض به درآمدهای ماخذ محاسبه مالیات، ممنوع شده است؛ بنابراین این امر خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات شورای شهر تشخیص داده و ابطال می‌شود.

ممنوعیت اخذ عوارض استقرار بانک، عوارض و بهای سالانه، عوارض بهای خدمات افتتاح و فعالیت سالیانه، عوارض و بهای خدمات شروع به کار و عوارض نصب و سالیانه عابربانک توسط شورای شهر: رأی شماره ۲۷۵ الی ۲۹۳ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری، رأی شماره ۱۶۸۱ الی ۱۷۳۵ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

ممنوعیت اخذ عوارض از دکل‌ها و آنتن‌های مخابراتی توسط شورای شهر: رأی شماره ۱۷۹۶ الی ۱۸۰۵–۱۸۰۸ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۱۹ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

ممنوعیت اخذ عوارض از بانک‌ها توسط شورای شهر: آرای شماره ۳۴۴ مورخ ۱۳۸۸/۴/۳۰؛ شماره ۲ مورخ ۱۳۸۹/۲/۱۶؛ شماره ۲۱۹ و ۲۲۰ مورخ ۱۳۹۱/۴/۲۶؛ شماره ۷۲۴ الی ۷۵۹ مورخ ۱۳۹۱/۱۰/۱۱ و شماره ۲۵۴ الی ۲۶۰ مورخ ۱۳۹۲/۴/۱۰ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری. به علت اینکه بانک‌ها گستره کشوری دارند، در حالی که صلاحیت شوراهای اسلامی در تصویب عوارض محلی است و نه کشوری (تبصره یک ماده ۵ قانون موسوم به تجمیع عوارض مصوب ۱۳۸۱).

ممنوعیت تعیین عوارض بر معامله املاک، مستغلات، مستحدثات و سرقفلی توسط شورای شهر: رأی شماره ۱۹۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

ممنوعیت تعیین عوارض بر قراردادهای پیمانکاری توسط شورای شهر: رأی شماره ۱۷۷۵ الی ۱۷۶۳ مورخ ۱۳۹۳/۱۱/۲۸ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

ممنوعیت وضع عوارض و بهای خدمات تغییر کاربری توسط شورای شهر: رأی شماره ۲۴۷ مورخ ۱۳۹۱/۸/۲ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری.

نتیجه‌گیری

صلاحیت وضع قواعد عام‌الشمول توسط شوراهای محلی و اختیارات این شورا در این حوزه، با وجود اهمیت و جایگاه این امر در نظام حقوق اساسی کشورمان، کمتر مورد توجه حقوقدانان و صاحب‌نظران قرار گرفته است. البته موضوع حدود اختیارات و صلاحیت‌های شوراهای محلی و به طور کلی، نهاد شورا، در مباحث مربوط به شورا، مغفول واقع شده است. آثاری که نیز در این زمینه به نگارش درآمده‌اند، قائل به انحصار حدود و اختیارات شوراهای محلی به عنصر نظارت و همچنین مشورت است. امّا دلایل این عده، چنان‌چه مورد بررسی اشاره گرفت، متقن نبوده و با اصول قانون اساسی در این رابطه سازگار نیست. نقش و جایگاه کم‌نظیر شوراهای محلی در اصل هفتم مقرر گردیده و کارکردهای این نهاد در اصول فصل هفتم، معین گشته است. در این میان، دلیل پرداختن صرف به اصل یک‌صدم در تحلیل نقش، جایگاه و کارکردهای شوراهای محلی، چندان قابل فهم نیست. اصل یک‌صدم نبایستی به مثابه شاکله اصول مربوط به شوراهای محلی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

نگریسته شود بلکه شاکله اساسی این نهاد، در اصل هفتم مقرر و مستقر گردیده است و جزئیات در فصل هفتم بیان گشته است که اصل یک‌صدم با بیان نظارت شوراهای محلی بر اداره امور رفاهی، فرهنگی، عمرانی و ...، تنها به یک مورد از کارکردهای نهاد فوق پرداخته است. این توجه مقنن اساسی را بایستی بر مبنای جایگاه ارزشمند عنصر ضرورت در نظام حقوق اساسی تحلیل نمود و نه بر مبنای انحصار شوراهای محلی به نظارت. شورای نگهبان نیز بر مبنای رویکرد انحصار به نظارت، کارکرد شوراهای محلی را در نظارت بر امور محلی می‌داند و در تطبیق قوانین این رویکرد کاملاً مشهود است؛ اما در موارد متعددی، با تأیید قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی در این زمینه، کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی را مورد تأیید قرار داده است. آنچه که از رویه شورای نگهبان برداشت می‌شود، قائل بودن به رویکرد انحصار به نظارت و در عین حال گریزناپذیر دانستن مصالح و واقعیت‌های اجتماعی در پذیرفتن دیگر رویکردها است که امید آن است که این شورا با اتخاذ رویکردی موسع و مصلحت‌گرایانه، یاریگر اثرگذاری هرچه بیشتر شوراهای محلی در اداره امور محلی گردد. دیوان عدالت اداری نیز چنان‌چه اشاره گردید، بر مبنای قوانین موجود، با پذیرفتن کارکرد وضع قواعد عام‌الشمول شوراهای محلی، کارکرد مزبور را مورد تحدید قرار داده است، چنان‌چه در آرای مختلفی بر صلاحیت شورای شهر در وضع و برقراری عوارض در گستره محلی تأکید نموده است.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

فهرست منابع

۱. اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۴)؛ صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی ج. ا. ا، چاپ اول، جلد ۱ و۲ و ۳، تهران: اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.

۲. امامی، محمد و استوار سنگری، کورش (۱۳۸۸)؛ حقوق اداری، جلد اول، چاپ نهم، تهران: انتشارات میزان.

۳. الوانی، مهدی (۱۳۷۸)؛ مدیریت عمومی، چاپ سیزدهم، تهران: نشر نی.

۴. ایران نژاد پاریزی، مهدی، ساسان گهر، پرویز (۱۳۷۱)؛ سازمان و مدیریت از تئوری تا عمل، تهران: نشر مؤسسه بانکداری ایران.

۵. جعفری لنگرودی، محمد جعفر (۱۳۸۷)؛ ترمینولوژی حقوق، چاپ ۱۹، تهران: کتابخانه گنج دانش.

۶. رستمی، ولی و حسینی‌پور اردکانی، مجتبی (۱۳۹۲)؛ «جایگاه شوراهای اسلامی کشور در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۵,

۷. رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۹۰)؛ حقوق اداری، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.

۸. رنه داوید، کامی ژوفره اسپنیزی (۱۳۸۷)؛ درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه حسین صفایی، چاپ هفتم، تهران: نشر میزان.

۹. عباسی، بیژن (۱۳۹۲)؛ «تحلیل قواعد و شرایط شکل‌گیری اعمال اداری یک‌جانبه»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۳، شماره ۳,

۱۰. عباسی، بیژن (۱۳۸۷)؛ «بررسی وظایف و اختیارات شوراهای شهر و روستا در فرانسه»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۴,

۱۱. عباسی، بیژن (۱۳۸۹)؛ حقوق اداری، تهران: نشر دادگستر.

۱۲. عباسی، بیژن (۱۳۹۱)؛ «بررسی و نقد رای شماره ۴ مورخ ۱۳۹۱/۱/۱۴ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری در خصوص اختیارات سازمان‌های اداری»، فصلنامه رای، شماره ۱,

۱۳. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۷)؛ کلیات حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سوم، تهران: انتشارات مجد.

۱۴. فلاح زاده، علی محمد، و همکاران (۱۳۹۱)؛ تفکیک تقنین و اجراء، چاپ اول، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.

۱۵. کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۸)؛ مقدمه علم حقوق، تهران: شرکت سهامی انتشار.

۱۶. گرجی، علی اکبر (۱۳۸۸)؛ در تکاپوی حقوق اساسی، چاپ دوم، تهران: انتشارات جنگل.

۱۷. گرجی، علی اکبر (۱۳۹۳)؛ مبانی حقوق عمومی، چاپ چهارم، تهران: انتشارات جنگل.

۱۸. مرکز تحقیقات شورای نگهبان (۱۳۸۴)؛ مجموعه نظریات فقهی شورای نگهبان در پاسخ به استعلامات دیوان عدالت اداری، مرکز تحقیقات شورای نگهبان، تهران: نشر دادگستر.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

۱۹. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری (۱۳۹۰)؛ مجموعه نظرات شورای نگهبان، جلد ۱۴ و ۱۵، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

۲۰. مؤتمنی طباطبائی، منوچهر (۱۳۸۷)؛ حقوق اداری، چاپ پانزدهم، تهران: انتشارات سمت.

۲۱. موسی‌زاده، ابراهیم و همکاران (۱۳۹۰)؛ دادرسی اساسی در جمهوری اسلامی ایران: اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان ۱۳۸۹-۱۳۵۹، تهران: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات ریاست جمهوری.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-20]